

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **97/1969** (ECLI:IT:COST:1969:97)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **BONIFACIO**

Udienza Pubblica del **07/05/1969**; Decisione del **22/05/1969**

Deposito del **10/06/1969**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **3301 3302 3303 3304 3305 3306 3307 3308 3309**

Atti decisi:

N. 97

SENTENZA 22 MAGGIO 1969

Deposito in cancelleria: 10 giugno 1969.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 152 del 18 giugno 1969.

Pres. BRANCA - Rel. BONIFACIO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del regio decreto-legge 21 luglio 1938, n.1468 (convertito in legge 9 gennaio 1939, n. 142), relativo alla "disciplina dei

magazzini di vendita a prezzo unico", promosso con ordinanza emessa il 22 dicembre 1967 dal pretore di Saronno nel procedimento penale a carico di Segalini Luigi, iscritta al n. 11 del Registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50 del 24 febbraio 1968.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 7 maggio 1969 la relazione del Giudice Francesco Paolo Bonifacio;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Franco Chiarotti, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso di un giudizio penale a carico del signor Luigi Segalini - titolare di un'azienda commerciale di vendita a prezzi unici - imputato di vari reati per aver posto in commercio beni non di largo consumo né di valore esiguo in violazione della licenza rilasciata dal prefetto di Varese, il pretore di Saronno ha sollevato una questione di legittimità scostituzionale concernente l'art. 2 del regio decreto-legge 21 luglio 1938, n. 1468, convertito in legge 9 gennaio 1939, n. 142.

L'ordinanza di rimessione, emessa il 22 dicembre 1967, sostiene che l'attribuzione al prefetto del potere di concedere la licenza per l'apertura dei magazzini di vendita a prezzi unici limita la possibilità di creare nuovi esercizi senza che siano poste restrizioni attinenti alle caratteristiche delle merci, e perciò contrasta con la libertà di iniziativa economica; aggiunge che quel potere amministrativo, preordinato al fine di tutelare i commercianti al minuto attraverso le gravose restrizioni della possibilità di scelta delle modalità di vendita, non persegue l'interesse dei consumatori, che neppure in parte potrebbe identificarsi con quello dei commercianti, rispetto al quale il primo si pone in termini di antagonismo; rileva, infine, che il vigente sistema impone al titolare di una licenza prefettizia di vendita a prezzi unici la necessità di richiedere al sindaco il rilascio della normale licenza per altre merci, ed in ciò ravvisa un ulteriore limite alla libertà di iniziativa economica, determinato dalla diversità di criteri presi in considerazione dalle due autorità.

Sulla base di tali considerazioni il giudice a quo esprime l'avviso che non sia manifestamente infondato il dubbio che la norma denunziata, rilevante per la definizione del giudizio, contrasti con l'art. 41 della Costituzione, in quanto contiene restrizioni dannose per i consumatori, il cui interesse è, invece, l'unico che potrebbe validamente giustificare l'intervento della pubblica autorità.

2. - L'ordinanza, letta nella pubblica udienza, è stata ritualmente notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, comunicata ai Presidenti delle due Camere e pubblicata nella - Gazzetta Ufficiale n. 50 del 24 febbraio 1968. Nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

3. - Nell'atto di intervento del 13 febbraio 1968 e nella memoria del 20 aprile 1969 l'Avvocatura dello Stato, dopo aver ricordato le caratteristiche del vigente sistema delle licenze di vendita, mette in evidenza la diversità di funzione economico- sociale dei magazzini a prezzo unico e dei magazzini per la normale vendita al dettaglio, diversità che giustifica la differente disciplina giuridica dei due tipi di licenza e ne dimostra la sicura compatibilità col secondo comma dell'art. 41 della Costituzione, in base al quale l'iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale: utilità alla quale si ispira una disciplina del commercio, quale

quella in esame, che assicuri una ordinata concorrenza.

L'Avvocatura prosegue col rilievo che l'ordinanza di rimessione cade in contraddizione là dove afferma, nello stesso tempo, che le restrizioni consentite dalla legge danneggiano i commercianti e minacciano solo i consumatori. A suo avviso la diversità di competenza, secondo che si tratti di magazzini a prezzo unico o di normale licenza, è giustificata per il fatto che nel primo caso si rende necessario l'intervento dell'autorità governativa, idoneo ad assicurare un armonico sviluppo del sistema distributivo e ad evitare la formazione di organismi economici che possano limitare il libero giuoco della concorrenza: intervento costituzionalmente legittimo alla stregua dei principi affermati nella giurisprudenza del Consiglio di Stato ed in varie sentenze della Corte, perché esso appare preordinato alla realizzazione di quelle finalità che sono indicate nell'art. 41 della Costituzione e che vanno considerate in un coordinato quadro di insieme.

Le restrizioni contenute nell'impugnato art. 2 del decreto del 1938 - così conclude la difesa dello Stato - circoscrivono il campo di applicazione della legge, assicurano l'armonia del sistema distributivo, impediscono la formazione di organismi che possano limitare, con danno della collettività, la concorrenza commerciale, e ciò dimostra la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal pretore di Saronno.

4. - Nell'udienza pubblica la difesa del Presidente del Consiglio ha insistito nelle sue tesi e conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dal pretore di Saronno riguarda la disciplina disposta dal regio decreto-legge 21 luglio 1938, n. 1468 (convertito in legge 9 gennaio 1939, n. 142) per le licenze di impianto e di esercizio dei magazzini di vendita di merci a prezzo unico. Nonostante che l'ordinanza di rimessione faccia esplicito riferimento solo all'art. 2 di tale decreto, la denuncia di illegittimità costituzionale, come univocamente risulta dai motivi che ne illustrano il contenuto, investe non soltanto la definizione dei magazzini a prezzo unico e la delimitazione dei beni in essi commerciabili, ma anche la competenza al rilascio delle relative licenze che l'art. 1 - parzialmente modificato dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 aprile 1947, n. 630 - attribuisce al prefetto.

2. - Secondo i motivi esposti nell'ordinanza, l'attuale regime delle licenze concernenti i predetti magazzini violerebbe la libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 della Costituzione. Ad avviso del giudice a quo, infatti, le restrizioni consentite dalla legge si risolvono in un danno per i consumatori e non perseguono un interesse generale idoneo a legittimarle; il potere concesso al prefetto è preordinato all'esclusiva tutela dei comuni commercianti al minuto; la necessità, infine, che i titolari dei grandi magazzini si muniscano anche della normale licenza del sindaco per le merci non comprese nel possibile oggetto della licenza prefettizia costituisce ulteriore, illegittimo limite alla libera iniziativa economica.

Nessuna delle critiche che in questi termini il pretore muove alla legge in esame merita di essere condivisa e la questione appare perciò non fondata.

3. - La Corte osserva che la libertà di commercio, come gode della tutela accordata dall'art. 41 della Costituzione, così soggiace a quei limiti che tale disposizione consente di imporre a salvaguardia di beni che la Costituzione considera preminenti rispetto alla libertà di iniziativa economica. Fra questi limiti viene qui in evidenza quello connesso all'utilità sociale, alle cui esigenze deve essere subordinata anche la concorrenza, che indubbiamente il vigente sistema

costituzionale non considera di per sé idonea a realizzare o a rispettare gli interessi della società.

In questo quadro ed in conformità dei precedenti giurisprudenziali di questa Corte (cfr. sent. n. 32 del 1959 e n. 60 del 1965) va valutato il fondamento costituzionale della legislazione sulle licenze commerciali. Gli interventi autoritativi che essa prescrive, indipendentemente dalle ragioni occasionali o di regime che un tempo ne giustificarono l'introduzione e che ora hanno perduto ogni rilevanza, devono essere esercitati secondo le direttive che risultano dall'art. 41 della Costituzione: di tal che essi sono legittimi se ed in quanto siano essenziali alla tutela di quegli interessi che, per la loro consistenza ed in relazione allo sviluppo della società, fanno capo mediatamente o immediatamente alla collettività nazionale e non esclusivamente a singole categorie di operatori economici.

4. - Nelle disposizioni impugnate dall'ordinanza di rimessione nulla contraddice ai principi innanzi enunciati: che il potere concesso al prefetto per i magazzini a prezzo unico sia conferito e debba essere esercitato nell'esclusivo interesse degli altri, comuni commercianti è una pura supposizione del giudice a quo, non confortata né dal testo della legge né dalla interpretazione che costantemente la giurisprudenza ne ha dato.

Sta di fatto che il regio decreto-legge n. 1468 del 1938 si limitò a definire un particolare tipo di esercizio commerciale, sviluppatosi nella realtà sociale con proprie, peculiari caratteristiche (determinate dalla destinazione delle merci al generale consumo, dal loro valore esiguo e dalle modalità di immissione in commercio), a spostare per esso dal sindaco al prefetto la competenza a rilasciare la licenza che il regio decreto-legge 16 dicembre 1926, n. 2174, già prevedeva, in generale, per il commercio all'ingrosso ed al minuto, e a dettare particolari disposizioni inerenti al procedimento. La disciplina così introdotta trova la sua evidente ragion d'essere nella circostanza, di comune esperienza, che l'apertura di un magazzino a prezzi unici produce serie modificazioni nella tradizionale rete di distribuzione con conseguenze su un mercato che travalica la cerchia comunale: si giustifica perciò l'attribuzione del potere di autorizzazione ad un organo che anche in considerazione della sua più estesa competenza territoriale sia meglio in grado di valutare tutti i fattori che devono esser presi in considerazione per un corretto esercizio del potere stesso. Ma a parte ciò, e a parte le necessarie modificazioni inerenti al procedimento amministrativo ed ai pareri richiesti, è certo che i criteri ai quali nei rispettivi settori devono ispirarsi l'autorità prefettizia o l'autorità comunale sono gli stessi: l'esigenza di un ordinato sviluppo del mercato in funzione dell'interesse della società vale sia per i normali esercizi commerciali sia per i magazzini a prezzo unico, a proposito dei quali, anzi, più evidente è il rischio che la totale liberizzazione - specie in una fase di profonda modificazione del sistema di distribuzione dei beni, nella quale i numerosi piccoli operatori non ancora hanno avuto modo di dar vita a forme di organizzazione adeguate alle trasformazioni sociali in atto - possa tradursi nella creazione di monopoli non corrispondenti all'interesse dei consumatori e, quindi, della collettività. È ad ogni modo indubbio che in base alla legislazione vigente il potere del prefetto relativo al rilascio delle licenze per i magazzini a prezzo unico, al pari del potere del sindaco per i normali esercizi commerciali, deve tendere a disciplinare iniziativa economica in funzione di scopi di utilità sociale e non di interessi meramente settoriali. Un suo esercizio a fini diversi da quelli consentiti dalla legge trova remora nelle modalità del procedimento, nei pareri necessari e nell'obbligo di motivazione dei provvedimenti, e può essere represso giurisdizionalmente con i normali rimedi offerti dall'ordinamento per la rimozione degli atti illegittimi: e a questo ultimo proposito non può esserci sottaciuto che nella costante giurisprudenza successiva alla Costituzione la legge in esame è stata sempre rigorosamente interpretata in conformità dei principi desumibili dall'art. 41 della Carta.

5. - Quanto innanzi si è detto sulle peculiarità che, a causa delle particolari caratteristiche delle merci e delle modalità della loro offerta al pubblico, contraddistinguono il c.d. magazzino a prezzo unico dimostra il fondamento razionale della delimitazione del possibile oggetto della

licenza prefettizia e del conseguente obbligo per il titolare di questa di richiedere, quanto intenda vendere anche merci diverse da quelle descritte nell'art. 2 del decreto del 1938, la normale licenza comunale. Anche sotto quest'ultimo profilo, dunque, la questione appare priva di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del regio decreto legge 21 luglio 1938, n. 1468 (convertito in legge 9 gennaio 1939, n. 142), relativo alla "disciplina dei magazzini di vendita a prezzo unico", sollevata dall'ordinanza indicata in epigrafe in riferimento all'art. 41 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 1969.

GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.